



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.129.13.2015.FZ



Wrocław, 21 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/85/15 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Szczawnia-Zdroju uprawnień do ustalenia warunków korzystania i zasad odpłatności z tytułu udostępniania Hali Sportowej przy ul. Słonecznej w Szczawnie-Zdroju.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju na sesji 30 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XV/85/15 w sprawie powierzenia Burmistrzowi Szczawnia-Zdroju uprawnień do ustalenia warunków korzystania i zasad odpłatności z tytułu udostępniania Hali Sportowej przy ul. Słonecznej w Szczawnie-Zdroju. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Nr BS.0711.24.2015 z dnia 3 grudnia 2015 r. i wpłynęła do organu nadzoru 7 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 1484), w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Kwestionowaną uchwałą Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju postanowiła powierzyć Burmistrzowi Szczawnia-Zdroju uprawnienia do ustalenia warunków korzystania i zasad odpłatności z tytułu udostępniania Hali Sportowej przy ul. Słonecznej w Szczawnie-Zdroju. W § 3 uchwały określono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Należy zauważyć, że uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej charakteryzują się cechami determinującymi je jako akty prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13, uznał, że „art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawarte w tej normie. Umocowanie do wydania w określonym w art. 4 ust. 1 pkt 2 przedmiocie jest ograniczone regulacją w przepisach szczególnych. Również charakter prawny aktu prawa miejscowego wynika z mocy wiążącej regulacji uchwały. Uchwałą tą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym zakresie podzielić poglądy doktryny o umocowaniu do stanowienia aktów prawa miejscowego zawartym w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który wchodzi do uzupełnienia systemu delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002). Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił z tych względów stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II GSK 758/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)”.

Jeżeli zatem uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, stanowiąca o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jest aktem prawa miejscowego, to tym samym aktem prawa miejscowego jest również uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, na podstawie której, organ stanowiący

gminy może powierzyć uprawnienia określone w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organowi wykonawczemu gminy.

Mając na uwadze, że uchwała w sprawie powierzenia organowi wykonawczemu gminy uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi akt prawa miejscowego, warunkiem jej wejścia w życie jest ogłoszenie, o czym stanowi art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. W myśl art. 42 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (tutaj Radę Miejską) podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania. Regułą jest, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Natomiast w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 262), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Zatem, aby spełnić ustawowe wymogi dotyczące promulgacji aktów prawa miejscowego niezbędnym było również przekazanie Wojewodzie jako organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy, uchwały spełniającej wymogi określone w przytoczonym art. 15 w/w ustawy, co w przedmiotowym przypadku nie nastąpiło.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, w kontekście rozpoznawanego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Nr XV/85/15 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju w sprawie powierzenia Burmistrzowi Szczawna-Zdroju uprawnień do ustalenia warunków korzystania i zasad odpłatności z tytułu udostępniania Hali Sportowej przy ul. Słonecznej w Szczawnie-Zdroju nie odpowiada wymaganiom stawianym przez powołane przepisy prawa, a więc nie zawiera odpowiedniego zapisu o prawidłowej publikacji i czasie wejścia w życie oraz nie została skierowana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w odpowiednim trybie, co w ocenie organu nadzoru musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że § 1 uchwały we fragmencie „warunków korzystania i” istotnie narusza art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515).

Ustawodawca w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej określił, że:

1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej,

2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Rada w § 1 uchwały określiła, że „powierza się Burmistrzowi Szczawna-Zdroju uprawnienia do ustalenia warunków korzystania i zasad odpłatności z tytułu udostępniania Hali Sportowej przy ul. Słonecznej w Szczawnie-Zdroju”. Należy zauważyć, że powyższy przepis przekazuje Burmistrzowi dwie odrębne kompetencje, mianowicie prawo do ustalenia warunków korzystania z Hali, oraz prawo do ustalenia zasad odpłatności z tytułu jej udostępniania. Druga z wyżej wskazanych delegacji nie budzi, w świetle wyżej przytoczonego art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej wątpliwości organu nadzoru. Inaczej jest w przypadku

pierwszej z wyżej wymienionych czyli powierzenia Burmistrzowi prawa do ustalenia warunków korzystania z Hali Sportowej. Należy w tym miejscu wskazać, że na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organ stanowiący ma legitymację do określenia wysokości cen lub opłat bądź sposobu ich określania, za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie ma on natomiast na mocy tego przepisu prawa do określenia warunków korzystania z obiektu/urządzenia. Kompetencja w tym zakresie wynika z art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem wskazanych przepisów organ gminy wydaje akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), a wskazane akty prawa miejscowego przyjmują formę uchwały rady gminy (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Powyższe przepisy należy zestawić z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który przewiduje możliwość powierzenia przez organ stanowiący uprawnienia z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organowi wykonawczemu. Jeżeli kompetencja do ustalenia warunków korzystania z obiektu/urządzenia (tutaj Hali) nie wynika z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej to nie może ona zostać na mocy ust. 2 przekazana organowi wykonawczemu. Normą kompetencyjną jest w tym zakresie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, która analogicznego przepisu nie zawiera. Przekazanie przez Radę kompetencji w tym zakresie na rzecz Burmistrza nie znajduje podstawy prawnej, a zatem stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Wskazany fragment naruszył te zasady przekraczając zakres dopuszczalnego przekazania kompetencji określonego w art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej i w efekcie, pozostaje w sprzeczności z art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Paweł Hreniak